

La Contribución Territorial como fuente de financiamiento al Desarrollo Territorial cubano.

The Territorial Contribution as a source of financing for Cuban Territorial Development.

Lic. Lisset Cárdenas Palazón, lissetcp@fec.uh.cu

Dra. Alodia Alonso Alemán,

alodia@fec.uh.cu

Resumen

Los problemas vinculados a las asimetrías territoriales vienen constituyendo objeto de preocupación para las ciencias sociales desde hace décadas, sin embargo la reproducción y acentuación de las mismas fundamentalmente en las economías subdesarrolladas exigen que hoy el tema sea tratado desde múltiples dimensiones, teniendo en cuenta los impactos sobre la población en cada territorio en particular.

En los marcos de la actualización del modelo económico cubano, la atención al desarrollo territorial y las fuentes de financiamiento para lograrlo, constituyen un requerimiento de singular importancia, por lo que en este trabajo nos planteamos el siguiente problema científico: *¿Cómo puede la Contribución Territorial para el Desarrollo Local dinamizar el desarrollo territorial/ local en los municipios cubanos?*

Por tal motivo el objetivo de la investigación es: Proponer un plan de acciones estratégicas que potencien el uso de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local como factor dinamizador de desarrollo de los municipios Cubanos.

Se logra determinar los principales avances y limitaciones que en la actualidad caracterizan el empleo del tributo territorial para impulsar el desarrollo desde

abajo, conectado a las estrategias provinciales y nacionales, encaminado a reducir la brecha entre los espacios subnacionales del territorio cubano.

El estudio realizado evidencia el potencial que desde la perspectiva financiera significa el pago de la contribución territorial, así como la necesidad de potenciar proyectos que respondan a la estrategia de desarrollo municipal e incorpore la participación de un mayor número de actores al proceso e impulse la alianza horizontal así como la público privada.

Palabras claves: Financiamiento, Desarrollo Local, Cuba, Contribución Territorial

Summary

The problems linked to territorial asymmetries have been an object of concern for the social sciences for decades, however the reproduction and accentuation of these fundamentally in underdeveloped economies require that today the subject be treated from multiple dimensions, taking into account the impacts about the population in each territory in particular.

In the framework of the updating of the Cuban economic model, the attention to territorial development and the sources of financing to achieve it, constitute a requirement of singular importance, so in this work we pose the following scientific problem: How can the Territorial Contribution for Local Development to boost territorial / local development in the Cuban municipalities?

For this reason, the objective of this research is: Propose a plan of strategic actions that promote the use of the Territorial Contribution for Local Development as a dynamic factor in the development of Cuban municipalities.

It is possible to determine the main advances and limitations that currently characterize the use of territorial tribute to promote development from below, linked to provincial and national strategies, aimed at reducing the gap between subnational spaces of the Cuban territory.

The study shows the potential that from the financial perspective means the payment of the territorial contribution, as well as the need to promote projects that respond to the municipal development strategy and incorporate the participation of a greater number of actors in the process and promote the alliance private public

Keywords: *Financing, Local Development, Cuba, Territorial Contribution*

Introducción

En Cuba desde el triunfo revolucionario ha existido una marcada preocupación por el tratamiento de las diferencias y asimetrías territoriales, estas han sido consideradas en el proceso de planificación socio-económica y en las decisiones gubernamentales promovidas de arriba hacia abajo, para lograr una distribución racional de las fuerzas productivas en los espacios sub-nacionales; pero dichas decisiones no siempre tuvieron en cuenta las particularidades de la localidad donde se implementaban, siendo este uno de los motivos por lo que muchas de ellas no lograron los resultados esperados.

Aunque desde los años noventa en la sociedad cubana se fue conformando un nuevo paradigma de desarrollo que implicó profundos cambios entre los que se encuentra la descentralización de actividades económicas y sociales a favor de espacios locales; replanteando la relación entre el desarrollo local y nacional, y el papel de los actores sociales, las instituciones y organizaciones sociales. No es hasta el presente siglo XXI, cuando se han ido introduciendo las posibilidades que brinda el desarrollo local para la construcción del socialismo en Cuba.

En el presente, Cuba se encuentra en un proceso de actualización de su modelo económico, las pautas para ese proceso están dadas en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos y en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021.

En los documentos antes mencionados, podemos encontrar la guía que seguirá el país en lo relacionado al desarrollo local. Esta situación abre las posibilidades para la búsqueda de soluciones a las dificultades¹ que se han acumulado durante años.

Uno de los problemas que hay que enfrentar es la necesidad de crear condiciones para transitar, de la preeminencia que le confieren los gobiernos locales a la gestión de los temas cotidianos a otras problemáticas de naturaleza estratégica. Esto presupone el reconocimiento de los municipios como instituciones gestoras del desarrollo local.

Para ello, es preciso entender la gestión para el desarrollo territorial y local como un mecanismo que contribuya a armonizar las relaciones a nivel local, regional y nacional, mediante una combinación efectiva de los procesos de centralización y descentralización de los recursos que posibilite un mejor uso de los mismos y un desarrollo humano integral de la sociedad local.

En la búsqueda de mayores opciones socioeconómicas para el desarrollo local, el fomento de la cooperativa y la PYME, unido al fortalecimiento del sector estatal, tiene un potencial descentralizador aún desaprovechado, ya que puede ampliar las opciones de los gobiernos municipales para diversificar las actividades económicas y de servicios, así como de generación de ingresos locales.

No es posible alcanzar el objetivo del Desarrollo Territorial sino se solucionan los problemas relacionados con el acceso a las fuentes de financiamiento. En ese sentido Cuba ha transitado por varias experiencias, entre las que se encuentran: el Fondo Rotatorio para las Iniciativas de Desarrollo Económico Local (FRIDEL), la Iniciativa Municipal para el desarrollo local (IMDL), la política de créditos para fomentar las cooperativas y las actividades por cuenta propia, la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), La Contribución Territorial para el Desarrollo Local incluida en la Ley No. 113/12 del Sistema Tributario.

¹ Entre las que se encuentran: infraestructura insuficiente; déficit habitacional, sanitarios, financieros; u otras.

En nuestro criterio esta última constituye un paso de avance porque le da la posibilidad, a todos los municipios del país, de contar con un fondo que tiene como objetivo fomentar proyectos que tributen al desarrollo de la localidad. Otro elemento positivo es que la gestión se encuentra en manos de los gobiernos municipales, lo que permite que pueda ser empleada en proyectos que tributen a una estrategia territorial previamente concebida.

Su implementación comenzó en 26 municipios pilotos y en 2016 se extendió a todos los municipios del país, permitiendo su uso para inversiones no incluidas en los planes. Eso significa para los gobiernos municipales hablar en el presente del progreso territorial, pensándolo no como una solución llegada desde “arriba”, sino como un proceso endógeno.

El Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) fundamenta que se trata de un tributo novedoso, que concede mayores facultades al gobierno territorial para el manejo de los recursos, a través del cual cada establecimiento de empresas nacionales y provinciales, las unidades empresariales de base y las cooperativas aportan al municipio donde están enclavados, en beneficio de sus propios trabajadores y de la población en general. Por ello debe emplearse en el fomento de proyectos que dinamicen la economía del municipio, generen nuevos ingresos a favor de su presupuesto, creen empleos y posibiliten mejores y más amplios servicios a la población.

Según se acotó en la Ley del Presupuesto del Estado, esa contribución permite proponer proyectos de desarrollo local de diferente tipo, sin embargo, se debe insistir que estos generen determinado nivel de actividad económica.

La contribución territorial para el desarrollo local en Cuba ofreció en 2018 unos mil millones de pesos (con paridad al dólar), lo que en comparación con el 2017, representó un incremento del 12 por ciento, indicó la directora general de Atención Institucional del MFP, Lourdes Rodríguez, quien además asegura que 'hay mucho potencial' para que crezca el monto de las recaudaciones por ese tributo.

En la actualidad el destino de los fondos captados mediante la Contribución Territorial del Desarrollo Local no están siendo en lo fundamental proyectos que tributen al desarrollo de los municipios, por lo que no está cumpliendo con el objetivo fundamental de su creación.

Lo hasta aquí expuesto nos permite afirmar que existe una gran reserva en términos de financiamiento para el desarrollo municipal en Cuba que hoy no está siendo aprovechada, a partir de ello nos planteamos el siguiente problema científico:

¿Cómo puede la Contribución Territorial para el Desarrollo Local dinamizar el desarrollo territorial/ local en los municipio cubanos?

La principal motivación de la investigación se encuentra en la contribución que puede brindar la aplicación, en los municipios cubanos, de las teorías sobre el papel del financiamiento y particularmente de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local, en la búsqueda del bienestar económico y social de los miembros de la comunidad.

La investigación se justifica pues aunque la bibliografía consultada y las entrevistas realizadas a especialistas del tema reconocen la necesidad de contar con una fuente de financiamiento constante al desarrollo territorial local, no se conocen todas las potencialidades que puede tener dicha contribución como factor dinamizador del desarrollo en los territorios cubanos.

Por tal motivo el objetivo de esta investigación es: Proponer un plan de acciones estratégicas que potencien el uso de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local como factor dinamizador de desarrollo de los municipios Cubanos.

DESARROLLO Y TERRITORIO

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial (II GM) y sus múltiples consecuencias, se reconoce que la humanidad enfrenta un momento donde el accionar de la ley del desarrollo desigual, había consolidado el lugar y papel de los diferentes países

y sus espacios subnacionales en la economía internacional. Por ello, el término desarrollo y el contenido que este expresa es tratado con especial énfasis, dando lugar a la estructuración de la teoría del desarrollo, la que emerge en un contexto keynesiano “en medio de un singular proceso de transnacionalización del capital bajo la forma de empresas transnacionales” (Naviero, 2006, p.24).

Hasta hoy los debates sobre desarrollo se aproximan al consenso de que es un proceso de carácter multidimensional, donde se puede identificar la territorial como aquella que contiene al resto, entre las que se destaca la económica, social, política y medio ambiental. Profundizar en su estudio exige ante todo, tener en cuenta que dicha noción conceptual siempre se ha relacionado al crecimiento económico, el que sin dudas es un componente necesario del proceso de desarrollo, pero no lo agota, pues también deben producirse transformaciones estructurales y del resto de las dimensiones que en su interrelación lo definen (Alonso, 2013).

Se conoce que para finales de la década de los años 70 del siglo XX se defiende una concepción de desarrollo más centrada en las personas que en el crecimiento económico, denominándose Desarrollo Humano (Alcaniz, 2008, p.302), aquí el bienestar del ser humano pasa a ser reconocido como el objeto fundamental del desarrollo. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en las últimas décadas, utiliza un índice en sus informes sobre desarrollo humano que ha devenido en un instrumento de medición importante, a la hora de caracterizar y evaluar los niveles de desarrollo alcanzados por los diferentes países regiones y/o territorios.

En síntesis, en el periodo posterior a la II GM las concepciones en torno al desarrollo han sufrido importantes modificaciones. “La distinción entre el desarrollo y el crecimiento, primero: la comprensión de que el desarrollo constituye un complejo proceso con aristas económicas, sociales, políticas, técnicas, ambientales e institucionales, después; hasta que más recientemente surgió la precisión de que el desarrollo es un proceso en el cual al ser humano no es solo

uno de sus medios sino sobre todo fin, y finalmente se tendría la incorporación del aspecto ambiental. Puede decirse que no existen referencias actuales al desarrollo que no lo designen como desarrollo sostenible” (Baro, 1997, p.128).

Por tanto, se coincide con los criterios de Martínez (1999); García (2006) y Alonso (2013) que argumentan que el desarrollo es un proceso de cambio estructural en el plano económico, político, social, cultural y medio ambiental, que se ha de concretar en la mejora y aumento de la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad, para alcanzar sobre todo la más completa satisfacción de las necesidades básicas, amén de que sean consideradas otras necesidades.

En paralelo a lo antes comentado es importante comprender que el desarrollo no es homogéneo entre países y espacios subnacionales, o incluso dentro de un mismo sector o actividad, pues a lo largo del proceso surgen diferencias en el sistema económico, social, político, tecnológico y cultural, lo cual está condicionado por la acción de leyes económicas que explican la reproducción de las relaciones económicas imperantes: las capitalistas.

Partiendo de las reflexiones anteriores acerca del desarrollo, se destaca que su dimensión territorial trascendió y alcanzó también más importancia después de la II GM, lo que estuvo condicionado por la necesidad de resolver la problemática asociada a la profundización de las diferenciaciones existentes entre los territorios infranacionales². El paradigma de desarrollo territorial que prevalece es el basado en las propuestas exógenas “de arriba hacia abajo”, donde los gobiernos centrales se encargaban de diseñar estrategias, distribuir recursos materiales, crear infraestructuras y financiar todo el proceso de “desarrollo” (Alonso y Bell, 2013).

Pero las consecuencias de la crisis estructural del Capitalismo en los años 70, no dejaron al margen a los territorios subnacionales de países desarrollados y subdesarrollados, por lo que se quebranta la construcción teórica que proponía el

²En el presente trabajo se hace referencia a los espacios subnacionales utilizando las denominaciones de región y localidad entendidas como demarcaciones específicas del espacio territorial y también se hace referencia a lo territorial en base a la división político administrativa que caracteriza el objeto de estudio.

desarrollo territorial de tipo exógeno –conocido también como centralista- y se hace necesario recomponer teóricamente la interpretación de la nueva realidad, es entonces cuando se habla reiteradamente de la propuesta de desarrollo endógeno y su forma concreta de manifestación: el desarrollo local³. En este nuevo escenario se piensa el territorio como factor generador de su propio desarrollo capaz de promover las transformaciones socioeconómicas territoriales y reducir las asimetrías y desequilibrios, se propone que el desarrollo debe generarse de “abajo hacia arriba”.

Se considera oportuno y necesario aclarar que la literatura económica contemporánea aborda casi indistintamente la fundamentación conceptual del desarrollo endógeno como local y del desarrollo local como endógeno, para expresar prácticamente un mismo contenido, que en pocas ocasiones difiere por algunos matices casi imperceptibles, a partir de lo cual resulta relativamente difícil establecer la frontera entre lo que se define como desarrollo endógeno y como desarrollo local (Alonso, 2013), por tanto, en el presente trabajo se hará referencia al desarrollo endógeno territorial a escala local, lo que a criterio de sus autoras, expresa la estrecha relación entre lo que se fundamenta como endógeno, en el contexto de un nivel territorial dado, en este caso el nivel local. La propuesta de desarrollo endógeno territorial/local se enmarca en la corriente teórica divergente, su fundamentación deja explícita que en el tiempo la tendencia dominante es la reproducción de las asimetrías y en muchos casos la profundización de la brecha de diferenciación entre los territorios, de ahí, la significación que le confiere a las potencialidades concretas de cada uno para enfrentar los desafíos de su propio desarrollo.

El enfoque teórico contemporáneo sobre los problemas de la dimensión territorial del desarrollo, genera paralelamente una obligada reflexión acerca del entorno

³Al hablar de desarrollo local algunos lo presentan como un proceso totalmente novedoso, sin embargo hay que tener en cuenta que no es la primera vez que el tema es tratado en la literatura económica, pues desde décadas anteriores a la crisis, autores como Arthur Dunhan (1943); Carolina Ware (1954) y algunos documentos de las Naciones Unidas durante los años 50, especialmente en 1958, ya hacían referencia al mismo (Sorhegui y León, 2007).

internacional y la influencia que ejerce sobre los problemas de las regiones y/o espacios territoriales subnacionales, por lo que inevitablemente hay que tomar en consideración la relación entre el proceso de globalización⁴ y su incidencia sobre el territorio.

Existen criterios contrapuestos en relación al cómo incide el modelo global de acumulación sobre el territorio, hay autores que argumentan su impacto negativo y otros insisten en destacar que dicho proceso influye positivamente facilitando la revalorización de sus potencialidades (Simmies, 1997; Fernández, 2003; Ocampo y Martín, 2003; Cano, 2007; Alcaniz, 2008).

Siendo consecuentes con la objetividad del proceso de globalización, es la articulación local-global, lo que permite avanzar en una comprensión compleja de la sociedad contemporánea, pues la globalización es un fenómeno que está dado y que se desarrolla con o sin consentimiento de los Estados y de los pueblos, la adaptación creadora a estas circunstancias es indispensable, si se quiere lograr un desarrollo local que contemple la potenciación de las capacidades, libertades y oportunidades para todos en la localidad. Sin embargo, la mayoría de los territorios urgidos de gestionar su desarrollo –en el mejor de los escenarios posibles- encuentran en las propuestas del desarrollo local, la alternativa que efectivamente resulta compensatoria a los males de la globalización, es decir, el desarrollo local haría el opuesto promoviendo participación, democracia y aspectos culturales propios de la localidad.

El desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de los actores y de la sociedad local, para estructurarse y movilizarse en base a sus potencialidades y a su matriz cultural, para explorar sus prioridades

⁴La globalización es un proceso que a nivel mundial incrementa las comunicaciones e interdependencias entre los distintos países y territorios subnacionales, unificando sus mercados, sociedades y culturas, es por demás la forma contemporánea que asume la internacionalización de las relaciones capitalistas de producción y el consecuente desarrollo de las fuerzas productivas que las caracteriza, que no se limita únicamente a su dimensión **económica, sino también a la social, cultural, ambiental, territorial, comunicacional y otras.**

y especificidades en la búsqueda de competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones⁵.

El desarrollo endógeno puede entenderse como un proceso de crecimiento económico y cambio estructural, liderado por la comunidad local utilizando el potencial de desarrollo de que dispone, lo que conduce a la mejora del nivel de vida de la población local. (Hernández, et al, 2012). El principal rasgo distintivo entre los identificados en esta propuesta de desarrollo, es su propensión a privilegiar la acción organizada e impulsada por los diversos actores desde el propio espacio territorial que se busca beneficiar.

Si bien cuando se hace referencia al desarrollo local, se destaca que este consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, ya se ha evidenciado también la necesidad de obtener recursos externos, exógenos -inversiones, recursos humanos, recursos económicos-, así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa por la capacidad de los actores para utilizar los recursos que quedan en su ámbito territorial para mejorar las condiciones de vida de los habitantes (Gallichio, 2004), considerando las cuatro dimensiones claves de este proceso: económica, socio-cultural, política y ambiental⁶.

En este sentido el desarrollo local es: “la nueva política de desarrollo que se convierte en una aproximación de abajo-arriba, es la política de desarrollo en la que los actores locales desempeñan el papel central en la definición, ejecución y control” (Vázquez, 2005 p.14). En síntesis, el desarrollo local es sobre todas las

⁵Este nuevo enfoque no implica sólo un cambio de nivel en el que se toman las decisiones acerca del desarrollo, implica además criterios alternativos de asignación de factores, diferentes criterios de intercambio de productos, formas específicas de organización social y económica, en la que prima la organización territorial sobre la funcional y un cambio en el concepto mismo de desarrollo, reemplazando el concepto monolítico definido por criterios económicos, comportamiento competitivo, motivación externa y mecanismos redistributivos de gran escala, por conceptos diversificados y definidos por metas sociales más amplias, por un comportamiento de colaboración y por una motivación endógena.

⁶El desarrollo local es un proceso donde lo social se integra a lo económico, para que exista una fuerte cohesión de este sistema económico productivo con el sistema de instituciones y la empresa –independientemente de su tamaño- es el eslabón que enlaza la economía con la sociedad. En el proceso de acumulación de capital esta relación se expresa en las formas que toma la flexibilidad del mercado de trabajo, los mecanismos de difusión del conocimiento técnico, y la transferencia de recursos de las familias a las empresas (Arocena, 1995).

cosas, una nueva forma de comprender y atender las asimetrías territoriales, se hace visible el territorio completo a través de todos sus espacios; como por ejemplo, sus regiones, estados, condados, provincias municipios, cantones, comunidades, parroquias –según sea el modo en que se aborde la división político administrativa (dpa) de cada país- no sólo como problemas o como fuentes de diversas demandas, sino también como sujetos de desarrollo, donde los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo a esta escala.

La definición de lo local se asocia con la unidad básica de la administración de gobierno, cuenta con límites que coinciden con los político-administrativos y dependen del grado de descentralización, competencias y recursos específicos. En el caso específico de América Latina la configuración del municipio se asume como escenario local, y responde tanto al arraigo histórico que este tiene en algunas regiones, como también, a la búsqueda de reivindicar en aquellos su rol como agente de desarrollo.

Por lo general se considera lo local-municipal como el nivel intermedio entre la comunidad y el recorte territorial mayor, posibilita trascender las relaciones cara a cara y en él coexisten actores de orden político, económico y social. La escala local-municipal es una de las mayormente utilizadas, siendo de preferencia por parte de los organismos internacionales ya que esto se articula con el fomento a la descentralización y la búsqueda de mejor llegada a los destinatarios⁷(Guzón, 2006).

“Las autoridades locales son agentes importantes en los procesos de desarrollo local. Muchas veces son los líderes principales de las iniciativas de desarrollo local al impulsar en sus territorios la movilización y concertación de actores para el desarrollo económico y la creación de empleo a nivel local” (Albuquerque, 2007, p.51).

⁷Existen innumerables ejemplos de experiencias donde lo local se asimila como lo municipal. Ejemplos de ello se pueden ver los casos de desarrollo local en el municipio de Nejapa en El Salvador, los municipios de Villa El Salvador en Perú, los cantones de Saquisilí, Cotachí y Guamote en Ecuador, entre otros.

En general, el fin del desarrollo local es elevar la calidad de vida de cada ciudadano y ciudadana que vive en un ámbito territorial dado, favorecer el desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los imperativos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional. Particularmente en las economías subdesarrolladas, el enfoque local del desarrollo es una respuesta concreta en el plano socioeconómico a los problemas del desempleo y la deformación estructural, causados por la desindustrialización o decadencia industrial, por las deslocalizaciones, etcétera, aspectos que se agudizaron con el paso del tiempo, sobre todo, en el período donde las recetas neoliberales acentúan la exclusión de muchos territorios y de sus habitantes.

Por ello, el desarrollo territorial remite al territorio como escenario para el desarrollo, y por esta razón el territorio trasciende la noción de unidad administrativa, develándose como una unidad espacial delimitada, en la que sus habitantes comparten condiciones geográficas y de recursos naturales, ambientales, económicas y sociales, institucionales y culturales; factores que influyen en la conformación de una cierta identidad y que pueden constituirse en el eje estructural de una perspectiva de desarrollo. Su escala puede ir desde lo micro expresado en el barrio o localidades, a zonas intermedias o macrozonas, que pueden trascender a una región⁸.

En consecuencia, organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros, apoyan el desarrollo económico local (DEL) en muchos países. La OIT considera relevante “dar voz y “empoderar” a las comunidades locales, como una manera de devolver autoridad y recursos en relación con el principio de subsidiaridad” (OIT, 2016)⁹.

⁸Ver Favreau y Frechette (2002)

⁹En tal sentido la descentralización es un requerimiento para enfrentar los procesos de desarrollo a escala local y por su significación será tratada particularmente en el siguiente epígrafe del presente trabajo.

A partir de las reflexiones anteriores se asume que el DEL es un concepto que implícitamente define a la dimensión territorial del desarrollo en la contemporaneidad.

Específicamente en el caso de Cuba las diferenciaciones territoriales pueden ser clasificadas en dos grandes grupos: las heredadas y las generadas; las primeras se explican a partir de la deformación estructural y desarticulación territorial que caracterizaba al país al triunfo de la Revolución y las segundas, son la consecuencia de las contradicciones que se generan en el proceso de construcción de la sociedad socialista durante la transición.

Desde los primeros años de la Revolución se expresa en un conjunto de medidas y políticas de desarrollo la marcada intención para reducir esas diferenciaciones socioeconómicas territoriales, lográndose resultados que se tradujeron en la reducción de la brecha existente entre el occidente, el centro y el oriente del país como resultado de una estrategia nacional de desarrollo que en general era de tipo centralista, pues aunque se reconocía el papel de la descentralización esta no superó su carácter formal. Gráfico de inversiones

La crisis de los años 90 tuvo sus reflejos en el desarrollo territorial cubano y ello condujo a repensar desde la perspectiva teórica y práctica el contenido de la política a seguir, para no descuidar la atención a los territorios más desfavorecidos económicamente. Es precisamente en estos años donde se amplían los estudios referidos al desarrollo endógeno/local y se potencian un grupo de experiencias de desarrollo local, las que aportan lecciones que permiten identificar las principales debilidades que frenan el desarrollo desde abajo en el caso cubano: la descentralización formal, la doble subordinación, descoordinación entre actores y otras.

Se considera importante señalar que la tendencia predominante para atender las asimetrías territoriales sigue estando marcada por una estrategia nacional de desarrollo de tipo centralista/verticalizada, aunque se dan pasos concretos para

dar el espacio que exige el proceso de actualización del modelo económico, rescatando las potencialidades y los recursos subutilizados de los diferentes territorios a escala local, para así generar riqueza con inversiones sostenibles, que se realicen económicamente de forma ampliada y garantizar la reinversión y los recursos financieros para nuevas inversiones, que transformen en el mediano y largo plazo la estructura económica del país y de sus espacios infranacionales. Por tal motivo se considera de medular significación para tales propósitos la aprobación del tributo territorial como fuente para financiar y fomentar procesos de desarrollo local.

La contribución territorial para el desarrollo local

Ya en la introducción se hizo referencia a que son las empresas, las sociedades mercantiles de capital totalmente cubano y las cooperativas las que están obligadas al pago de la contribución territorial a los municipios en que están enclavadas.

Es la Ley No. 113 Del Sistema Tributario, de fecha 23 de julio de 2012, la que establece en su Libro Tercero, Título III, la Contribución Territorial para el Desarrollo Local. Los aspectos centrales que pueden ser destacables del contenido de dicha ley son:

- a) Los contribuyentes pagan esta Contribución, aplicando el tipo impositivo que se disponga en la Ley Anual del Presupuesto.
- b) Los ingresos recaudados por este concepto, se destinan al financiamiento de actividades dirigidas a garantizar el desarrollo territorial sostenible, a través de la gestión de los Consejos de la Administración Municipales.
- c) Se establece un plazo de hasta 45 días naturales posteriores a efectuadas las ventas o prestados los servicios, para hacer efectiva la contribución y que a los efectos prácticos esto significa hasta 2 meses posteriores.

Tras la aprobación de la mencionada Ley, es en el 2014 que se hizo el primer experimento en Cuba de aplicar la contribución en 26 municipios seleccionados,

para Programas de Desarrollo Integral (PDI). En líneas generales ese programa es un modelo de planificación proactiva futura que tienen los territorios, en función de transformar sus problemas utilizando las potencialidades y oportunidades, pero con un respaldo financiero por parte del Ministerio de Economía y Planificación (MEP). La fórmula es que dentro de los recursos que entran al país se protege las demandas de estos municipios en una conciliación entre estos, sus provincias y los organismos nacionales para darles respuesta.

En los municipios autorizados a utilizar los fondos que generaba esa contribución, a pesar de contar con los cálculos correspondientes estos fondos no fueron ejecutados, por tal motivo se creó una provisión en la cuenta de sus tesorerías y solo se liberaron en el 2015.

En ese año se aprueba la Resolución 22 del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), en ella se plantea que la contribución territorial para el desarrollo local podría usarse por los municipios, siempre que cumplieran con los ingresos cedidos, de lo contrario tendrían que dedicarla a cubrir los déficits entre ingresos y gastos de sus presupuestos, por lo que no permitía su uso en inversiones distorsionando los objetivos del desarrollo local. En realidad cuando se hace la planificación del presupuesto se prevé un nivel de gastos y de ingresos que lo respalden, por tanto, lo lógico era exigir que se cumpliera con eso, y no condicionar la utilización de ese financiamiento al desarrollo, con algo que es operación corriente. Es importante insistir en que el presupuesto del Estado se hace en primer lugar, para darle sostenibilidad a lo creado hasta el presente desde una posición más vertical, por lo que aunque contribuya al desarrollo, no es desarrollo local.

Posteriormente en el 2016 se autorizó a que no fueran solo los municipios seleccionados previamente, sino que la totalidad de estos, recibieran y utilizaran los fondos salidos de la contribución del uno por ciento (1%) de los ingresos brutos creados en el territorio. Por una parte eso significó un avance relativo, porque permitió usarlo en procesos inversionistas, sin embargo hay que destacar como

limitación: que sirviera como fuente de financiamiento al plan aprobado. Esto se sustentaba en la lógica de que esa contribución no tiene respaldo material, por lo que se continua desconociendo las potencialidades existentes en el contexto del territorio; y por otra parte, si ya el municipio tiene un tope de inversiones con un financiamiento aprobado por el plan, no tiene sentido que se utilizara la contribución territorial para financiarlas, lo que traería como consecuencia que al año siguiente no se aprobaran los fondos para esa inversión por no haber sido empleados en la misma.

Otra contradicción que se pone de manifiesto, es que un municipio que en su plan aprobado centralizadamente no tuviese inversiones, aun teniendo los fondos de la contribución territorial no podría usarlos en función de su desarrollo.

Lo anterior trajo como consecuencia que durante el 2015 y 2016, se empleó el dinero de dicho tributo en resolver planteamientos de la población, que aunque se reconoce que inciden sobre la satisfacción de las necesidades, en su inmensa mayoría no garantizan la obtención de ingresos que pueden ser reinvertidos en el mediano y largo plazo.

Finalmente en el último trimestre del 2016 se aprobó que la contribución territorial fuera extra presupuestaria, o sea, por encima del plan de inversiones, eso significa que los presidentes de los consejos de la administración municipales podrían decidir comprar tecnologías o materiales, o hacer una inversión en una obra que no estuviera aprobada en el plan.

Ya en el 2017 se materializó la posibilidad de que se hicieran acciones inversionistas por encima del plan, lográndose que en el proceso de planificación y en los planes de venta de cada municipio, se proyectara cuál sería la contribución del uno por ciento que se generaría en el territorio.

Para facilitar el trabajo se crearon los grupos de desarrollo local y la figura única en el país de los coordinadores o directores de proyectos municipales vinculados a los presidentes de gobierno a ese nivel, que en última instancia son los

encargados de ordenar y darles seguimiento a todos los procesos de desarrollo en sus territorios, de las estrategias, los proyectos y los financiamientos relacionados con el desarrollo local.

También para el control y utilización de los recursos financieros recaudados por concepto de la contribución territorial para el desarrollo local, se creó un procedimiento que se aplica por los Consejos de la Administración Municipales y el Consejo de la Administración Provincial del Poder Popular, en las Unidades de Registro de Tesorería de las Direcciones de Finanzas y Precios Municipal y Provincial, en las Unidades Presupuestadas y en las Empresas radicadas en los territorios con independencia del nivel de subordinación.

Dicho procedimiento destaca, por ejemplo que:

1. El 50% de las recaudaciones de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local forma parte de los ingresos municipales desde la etapa de planificación y la otra mitad queda a favor de su presupuesto para cubrir necesidades adicionales que no estaban inscritas como prioridades del territorio y la provincia.
2. Las provincias tienen facultad para usar un porcentaje de ese financiamiento con fines de redistribución en beneficio de las localidades menos adelantadas en el orden económico y social.
3. Los ingresos que se obtengan por la contribución territorial para el Desarrollo Local pueden financiar gastos corrientes y de capital de las Unidades Presupuestadas de subordinación municipal, provincial y nacional, así como pueden ser fuentes de financiamientos a Empresas, siempre y cuando estas aporten un beneficio al desarrollo del Municipio.
4. Las entidades en las cuales el Consejo de la Administración Municipal evalúe la posibilidad de entregar financiamiento por concepto de contribución territorial, para ejecutar gastos corrientes o de capital, deberán presentar a la Dirección Municipal o Provincial de Finanzas y Precios

(según corresponda) un expediente para su análisis y aprobación, que contenga todos los elementos que fundamenten la solicitud de los recursos financieros.

5. Los Consejos de la Administración Municipal no podrán aprobar recursos a ninguna Unidad Presupuestada con destino a gastos relacionados con insuficiencias administrativas y de control.
6. El control del cumplimiento de la recaudación de los ingresos previstos en el presupuesto por concepto de contribución territorial, a los efectos de mantener actualizada la evolución de este indicador en el transcurso del ejercicio fiscal correspondiente, se chequeará con periodicidad semanal en la reunión conjunta ONAT – Finanzas desarrollada en los municipios y se adoptarán todas las medidas necesarias para su cumplimiento.
7. De la recaudación del Ejercicio Fiscal 2017, el recurso financiero no utilizado para ningún destino específico al cierre del ejercicio, no se podrá provisionar para ser utilizado en el siguiente Ejercicio Fiscal por el municipio, procediéndose a su liquidación al cerrar el Presupuesto correspondiente al año en cuestión.

Teniendo en cuenta lo antes planteado la Ley No. 125 del Presupuesto del Estado para el año 2018, en Capítulo VIII: Del Sistema Tributario, Sección Décima: De la Contribución Territorial para el Desarrollo Local en sus Artículos 109, 110 y 111, regula:

En el ARTÍCULO 109:

1. La Contribución Territorial para el Desarrollo Local se aplica en todos los municipios del país, de conformidad con lo dispuesto en la Ley No. 113 “Del Sistema Tributario” y por el Ministerio de Finanzas y Precios.
2. Están sujetos durante el año 2018 al pago de esta contribución las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias, las unidades básicas de producción cooperativa, así como los establecimientos de sociedades mercantiles de capital

totalmente cubano y los de empresas nacionales y provinciales, aun cuando ejecuten procesos inversionistas.

3. Están sujetos al pago de este tributo durante el año 2018 las empresas mixtas, los inversionistas nacionales y extranjeros partes en contratos de asociación económica internacional y las empresas de capital totalmente extranjero, con las exenciones y adecuaciones que se disponen en la Ley No. 118 “Ley de la Inversión Extranjera”.

ARTÍCULO 110:

1. Para el cálculo de la contribución territorial para el desarrollo local durante el año 2018, se aplica un tipo impositivo del uno por ciento (1 %) sobre los ingresos brutos por las ventas de bienes o prestación de servicios, atribuibles a cada establecimiento o a la propia empresa, sociedad o cooperativa, cuando genere por sí misma estos ingresos y se aporta al Presupuesto municipal correspondiente al domicilio fiscal del establecimiento o entidad que genere el ingreso gravado.

2. Las empresas que como actividad fundamental se dediquen a prestar el servicio de importación aplican para el cálculo de esta contribución un tipo impositivo del cero coma tres por ciento (0,3 %), según las condiciones que establezca el Ministro de Finanzas y Precios.

ARTÍCULO 111. El pago de esta contribución durante el año 2018 se realiza en pesos cubanos (CUP). (GOC-2017-O48, 2017)

En el caso específico de la Habana los Consejos de la Administración Municipal (CAM) de los Municipios Playa, Plaza, Cerro y Boyeros del 50 % de los recursos financieros autorizados para su uso aportarán el 10 % a la Dirección Provincial de Finanzas y Precios y los mismos se destinarán por acuerdo del órgano de administración provincial, a financiar proyectos de interés local o provincial, en otros municipios.

Los recursos presupuestarios correspondientes a el 10 % transferido por los municipios seleccionados y las transferencias generales que no se asignen, se otorgan a aquellos municipios que el Consejo de la Administración Provincial decida y tienen el mismo tratamiento para su utilización que el establecido para el uso de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local, para esto la Dirección Provincial de Finanzas y Precios transferirá a la Cuenta Distribuidora de Contribución Territorial de estos territorios los montos aprobados por el Consejo de la Administración Provincial.

Experiencia del municipio La Lisa en el empleo de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local

A continuación concentraremos nuestro análisis en la provincia La Habana, particularmente en el municipio La Lisa por contar con un accionar novedoso que puede contribuir a un mejor aprovechamiento de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local, así como su posible generalización en el resto de los municipios de la provincia y/o el país.

La Lisa es un municipio de la provincia La Habana, surgido a partir de la división político-administrativa realizada en el país en 1976. Está ubicado en la periferia oeste de la capital, limita al norte con el municipio Playa, al este con Marianao, al suroeste con Boyeros y al oeste con el municipio Bauta de la vecina provincia Artemiza.

Es necesario destacar que el municipio cuenta con instituciones de salud de alto prestigio nacional tales como: El Complejo Científico Ortopédico Internacional "Frank País", el Instituto de Medicina Tropical "Pedro Kourí" (IPK) y el Centro de Investigación de Sueros y Vacunas "Instituto Finlay".

También posee importantes industrias como son: El Combinado de Vidrio, una fábrica de papel de techo, la Reconstructora de ómnibus IKARUS y NISSAN, la empresa de aseguramiento de Cubana de Aviación (AVIAIMPORT), una

constructora de camiones, una planta de sueros y hemoderivados, dos productoras de medicamentos (MEDSOL y AICA), el Centro de Histoterapia Placentaria, por solo mencionar algunos.

La Lisa al igual que otros municipios presento las dificultades mencionadas con anterioridad, a lo que se sumaba el bajo nivel cognoscitivo de los directivos en lo referente al marco legal para el proceso inversionista y el control del uso de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local. Esto trajo como consecuencia el encarecimiento de algunas de las obras a ejecutar, que parte del dinero captado no se ejecutara y/o que no se administrara de forma correcta, así como algunas trabas de corte burocrático. Todas estas cuestiones complejizaron el uso a plenitud de la contribución del 1%.

En la búsqueda de soluciones a todas estas dificultades, el municipio creó un grupo de administración de proyecto al servicio del Consejo de la Administración Municipal (CAM). El grupo está integrado por profesionales de la UNAICC. Tiene entre sus objetivos:

- a) Lograr una mejor comprensión del procedimiento elaborado por el Consejo de la Administración Provincial, ya descrito en este trabajo.
- b) Permitir un uso eficiente del presupuesto asignado a cada una de las obras aprobadas, así como la calidad de su ejecución física.
- c) Contribuir al mejor control de los recursos financieros y tangibles, destinados al desarrollo territorial del municipio.
- d) Garantizar la elaboración del Plan Director del desarrollo del municipio en todos los sectores de la economía, denominado Plan de Ordenamiento Territorial.

- e) Prever y asesorar las inversiones, con una visión holística de reducción de riesgo de desastres¹⁰, de cuidado del medio ambiente¹¹. Así como controlar la ejecución y cumplimiento de lo aprobado.

Los métodos y herramientas desarrolladas y aplicadas por el grupo asesor para el uso de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local fueron:

- 1) Desarrollar el estudio transversal, teniendo como punto de partida la información del Plan de Ordenamiento Territorial con que cuenta la Dirección Municipal de Planificación Física.
- 2) Aplicar el marco legal y las normas establecidas por el Instituto de Planificación Física (IPF), el Estado Mayor de la Defensa Civil (EMNDCN) y el Decreto 327 del Ministerio de Economía y Planificación (MEP).
- 3) Convocar la participación con sus planes de inversiones de cada organismo del estado que inciden en el Plan de Desarrollo de la economía del municipio, definiendo así la conciliación entre las intenciones de todos que respondan al sistema de consulta de ventanilla única de planificación física y exigiendo la disciplina en el proceso durante su conceptualización, elaboración y ejecución a partir de la contribución territorial.

La creación del grupo asesor en el municipio la Lisa ha contribuido a que los proyectos tengan un mejor control y ejecución, que las decisiones se tomen en conjunto y estén avaladas por los intereses de las entidades y los planteamientos de la población del territorio. También ha permitido un ahorro y uso eficiente de los recursos, un ejemplo de ello es que en 2017 estaba previsto que en los 13 proyectos aprobados se invirtieran más de 5 millones de pesos y fue posible su ejecución utilizando un poco más de 2 millones de pesos.

A pesar de los logros, la creación del grupo no ha permitido revertir el hecho de que la mayoría de los destinos definidos por el Consejo de la Administración

¹⁰ Tomando como base el Decreto 327/2014 del MEP "Reglamento del Proceso Inversionista" y el marco legal de la Defensa Civil Nacional.

¹¹ Conciliada entre los organismos de la economía, tanto estatales como cooperativas y trabajadores por cuenta propia que pueden incidir.

Municipal (CAM) tengan un carácter constructivo o de reparación de inmuebles, y para cubrir el déficit de las direcciones de salud, educación, y trabajo y seguridad social, en lugar de generar proyectos que tributen al desarrollo territorial del municipio en el mediano y largo plazo.

Limitaciones Identificadas

El procedimiento destaca fundamentalmente los aspectos formales para solicitar financiamiento en base a la contribución territorial, sin embargo no hace énfasis en el uso que debiera tener esta contribución en aras de invertir actividades que garanticen su sostenibilidad económica a través de un proceso de reproducción ampliada que posibilite recuperar lo invertido así como la obtención de beneficios que se reviertan en el desarrollo del territorio.

Hasta el presente se aprecia en los diferentes municipios, que no todos los actores conocen el papel que debe jugar la Contribución Territorial en función su Desarrollo Económico y Social.

En Cuba se ha internalizado que el desarrollo venga desde los niveles superiores, desde los organismos sectoriales, los ministerios, los consejos de la administración provincial y no desde el municipio, y paradójicamente, este es el espacio geográfico en el cual está el problema y donde debe transformarse.

Falta de la correspondiente institucionalidad: “Tampoco ha existido un organismo responsabilizado con los procesos de desarrollo local y sus estrategias. Los municipios han estado trabajando en dependencia de lo hecho por diferentes instituciones o actividades. Eso es una debilidad porque tenemos una contribución y un mecanismo legal que lo respalda, mas no tenemos una institucionalidad”.

Existen brechas metodológicas en el proceso de planificación, su concepción es sectorial. Los organismos provinciales representan a los municipales y la información sale al término provincial. Entonces todos los municipios tienen que competir con el sectorial provincial. Las prerrogativas provinciales tienen un tope y

no siempre están representadas las prioridades de cada municipio en ese plan provincial.

El procedimiento emitido por el MFP además de contemplar la operatoria de ese presupuesto surgido de la contribución territorial desde el punto de vista financiero y contable, tiene que incluir lo referente a la administración de esos recursos y a las condiciones que tienen que darse para su utilización.

En la provisión de bienes públicos locales cada comunidad debería poder revelar sus preferencias, conociendo los costos de las alternativas, y optar por una combinación de bienes tomando en cuenta lo que le costará.

Propuestas de Acciones

Una premisa fundamental es la elaboración de la estrategia de desarrollo con programas y proyectos que respondan a las prioridades del municipio, siendo en ellos donde se invierta el monto fundamental captado por la contribución territorial, minimizando el empleo del dinero en la solución de problemas no estratégicos.

Aprovechar el financiamiento para adquirir tecnología que contribuyan a mejorar la capacidad productivas del territorio y estén encaminadas a crear una base económica y lograr una transformación estructural que redunde en mayores niveles de desarrollo. De ser posible trabajar en la conformación de Sistemas Productivos Locales y/o Parques Tecnológicos.

Crear y/o fortalecer las alianzas horizontales y los equipos multidisciplinarios de trabajo que garanticen potenciar proyectos integradores que contribuyan a solucionar varios problemas y que generen encadenamientos productivos que tributen a impulsar varios sectores.

Generar proyectos que puedan contar con un esquema cerrado de financiamiento que les garantice contar con las divisas necesarias para su funcionamiento y que no solo aporten al desarrollo municipal sino también al nacional.

Concertar vínculos con las instituciones de Educación Superior para garantizar la preparación de todos los actores encargados de liderar el proceso ya que la formación es uno de los factores determinante para el logro de una mayor efectividad. Además puede contribuir a generar un pensamiento proactivo en los dirigentes que hoy se concentran en la operatividad cotidiana.

En una economía en proceso de construcción del socialismo como la nuestra en la que coexiste una multiplicidad de formas de propiedad no podemos dejar de lado la alianza público privada, por lo que se hace necesario incluir este elemento a la hora de determinar los proyectos a financiar.

Se debe trabajar en incrementar la comunicación y el acceso a la información de la comunidad con el objetivo de lograr una retroalimentación que permita que los proyectos cumplan la finalidad para la que se crearon y tributen a mejorar el bienestar de todos los miembros de la localidad.

Consideraciones finales.

La atención del desarrollo territorial en la actualidad y en particular para Cuba debe partir del concepto desarrollo local para evitar que lo hecho en un territorio en función de resolver los problemas que presenta pueda ser mal interpretado y que verdaderamente tenga un efecto beneficioso para la economía y sociedad de la localidad.

En el caso de Cuba en la relación desarrollo local-contribución territorial hay tres elementos que no pueden ser desconocidos, pues entonces no se estaría siendo consecuente con el texto de la Ley.

- 1- Crecimiento económico: “Lo primero es crecimiento económico y para concretarlo tiene que haber inversiones porque si no se amplían las capacidades o se cambian las tecnologías, se usan mejor los suelos o hay procesos de formación en las personas (porque formar a un profesional también es una inversión); si no suceden estas cosas es muy difícil que

haya crecimiento económico. Mejorando solo con los procesos organizativos es muy difícil crecer económicamente”.

- 2- Satisfacción de necesidades: Para que haya desarrollo tiene que haber una transformación cuantitativa y cualitativa de las necesidades insatisfechas, a la satisfacción de esas necesidades.
- 3- Respeto al medio ambiente: Las inversiones tienen que contemplar su impacto en el medio ambiente para minimizarlo, de lo contrario se estaría hipotecando el futuro. incluir una evaluación del impacto en ese sentido.

Un uso adecuado de la contribución territorial implica necesariamente un cambio en el modelo de gestión: la gestión desde el municipio, desde el espacio en el que se dan los problemas, desde donde hacen falta las soluciones.

Todo esto tiene que posibilitar la creación de una visión estratégica de los problemas porque estamos hablando de desarrollo y eso significa no pensar en el hoy, sino en el mañana.

Bibliografía

_____. Cuba potencia financiamiento para desarrollo local, opinan expertos.
(2018). *Prensa Latina*.

ANPP. (2012). *Ley No. 113 Del Sistema Tributario*.

ANPP. (2018). *Ley No. 125 del Presupuesto del Estado para el año 2018*.

Bello, I. O. (23 de julio de 2018). Desarrollo local: el difícil proceso de aprender a gastar con cabeza propia . *Periódico 26*.

Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local.
Revista de la CEPAL 86, 29-45.

Sánchez, L. S. (9 de abril de 2017). Un 1 multiplicado por cientos. *Trabajadores*.

Valdés, N. P. (18 de abril de 2017). La Contribución Territorial como incentivo para el desarrollo local. *Gestiopolis*.